

Universitas Hasanuddin - Makassar
The Economics Faculty Team, Universitas Mularwarman

Otonomi Daerah dan Hubungan Keuangan Pusat
(Regional Autonomy in Relation to Central Fiscal Policy)

Dialog Nasional Workshop dan Sosialisasi Desentralisasi
(National Dialogue Workshop and Socialization of Decentralization)

Project 497-0357 / 104-000
Strategic Objective 1
ECG, USAID/Indonesia
Contract No. 497-C-00-98-00045-00

Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS)
University of Maryland at College Park

June 23 – 24, 2000

USAID-funded Partnership for Economic Growth (PEG Project).
The views expressed in this report are those of the author and not necessarily those of
USAID, the U.S. Government, or the Government of Indonesia.

**OTONOMI DAERAH
DAN
HUBUNGAN KEUANGAN PUSAT – DAERAH**

**Disampaikan Pada Acara
Dialog Nasional
Workshop & Sosialisasi Pelaksanaan Otonomi Daerah
Hotel Mesra - Samarinda 23 – 24 Juni 2000**

**TEAM FAKULTAS EKONOMI
UNIVERSITAS MULAWARMAN
SAMARINDA**

OTONOMI DAERAH DAN HUBUNGAN KEUANGAN PUSAT-DAERAH

I. POKOK-POKOK PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH¹

Penyelenggaraan pemerintahan daerah serta pengaturan hubungan keuangan pusat-daerah diatur dengan UU nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Implementasi dari kedua UU tersebut secara efektif dalam jangka waktu 2 tahun mendatang sejak diagendakannya UU tersebut.

Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedangkan otonomi Daerah Provinsi merupakan otonomi yang terbatas. Antara Daerah Otonom Provinsi dengan Daerah Otonom Kabupaten dan Kota tidak mempunyai hubungan hierarki.

Daerah Provinsi berkedudukan sebagai Daerah Otonom juga sebagai Wilayah Administrasi yang merupakan wilayah kerja Gubernur sebagai wakil dan/atau perangkat pusat di daerah, namun bukan sebagai atasan bagi Daerah kabupaten dan Kota.

Otonomi Daerah Kabupaten dan Kota bersifat Otonomi luas yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dibidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Sedangkan Otonomi Provinsi diberikan secara terbatas meliputi kewenangan lintas Kabupaten dan kota, dan kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota serta kewenangan bidang pemerintahan tertentu lainnya.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah didasarkan pada azas desentralisasi, azas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Azas desentralisasi dalam UU ini mengandung pengertian pemberian wewenang yang luas kepada daerah otonom kecuali wewenang dalam bidang Pertahanan keamanan, Politik Luar Negeri, Peradilan dan Moneter/Fiskal, Agama serta kewenangan pemerintahan lainnya. Penyelenggaraan azas desentralisasi secara utuh dan bulat dilaksanakan di Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.

Azas dekonsentrasi dalam UU ini mengandung pengertian pelimpahan wewenang pemerintahan dari pemerintah kepada perangkatnya di daerah/pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur. Dengan demikian dalam prinsipnya bahwa pada pemerintahan daerah tidak ada lagi perangkat dekonsentrasi, kecuali perangkat dekonsentrasi untuk melaksanakan kewenangan-kewenangan pemerintah dalam bidang pertahanan keamanan, politik luar negeri, peradilan, fiskal/moneter, agama serta kewenangan bidang pemerintahan lainnya. Pelaksanaan azas tugas pembantuan menurut UU ini dimungkinkan tidak hanya dari Pemerintah kepada Daerah, tetapi juga dari Pemerintah Daerah kepada Desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

Kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh Daerah Kabupaten dan Kota meliputi seluruh penyelenggaraan pemerintahan, kecuali politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter/fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya.

Bidang lainnya yang tetap menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah :

- (1). Perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro;
- (2). Kebijakan dana perimbangan keuangan;
- (3). Kebijakan sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara;
- (4). Kebijakan pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia;
- (5).

Kebijakan pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis; (6). Kebijakan konservasi; dan (7). Kebijakan standarisasi nasional.

Sedangkan kewenangan di tingkat Provinsi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya. Kewenangan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota meliputi bidang pekerjaan umum, perhubungan, kehutanan, dan perkebunan. Kewenangan bidang pemerintahan tertentu lainnya mencakup :

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro.
2. Pelatihan bidang tertentu, alokasi sumber daya manusia potensial, dan penelitian yang mencakup wilayah provinsi.
3. Pengelolaan pelabuhan regional.
4. Pengendalian lingkungan hidup.
5. Promosi dagang dan budaya/pariwisata.
6. Penangan penyakit menular dan hama tanaman.
7. Perencanaan tata ruang provinsi.

II. POKOK-POKOK PERIMBANGAN KEUANGAN PUSAT-DAERAH

Meski UU nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, secara efektif akan dilaksanakan pada Mei tahun 2001 mendatang, namun berbagai perubahan ketentuan baik pada tingkat UU, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah yang terkait sangat mendesak untuk diselesaikan, mengingat kerangka hukum (*regulatory framework*) inilah yang akan menjadi acuan implementasi desentralisasi dari aspek politik, fiskal dan administratif. Kedua UU ini merupakan jawaban atas penyelenggaraan pemerintahan secara sentralistik yang belum mampu dalam mengakomodir berbagai aspirasi daerah. Sehingga akan ada kecenderungan pelayanan publik berpindah dari pemerintah pusat kepada pemerintahan yang lebih dekat dengan masyarakat (Sidik, 1999). Argumentasi yang mendukung desentralisasi menyebutkan bahwa pelayanan publik yang paling efisien seharusnya diselenggarakan oleh wilayah yang memiliki kontrol geografis yang paling minimum (Litvack et al, 1998) karena pemerintah lokal sangat menghayati dan sangat responsif terhadap kebutuhan masyarakat, sehingga mendorong pemerintah lokal melakukan efisiensi dalam penggunaan dana yang berasal dari masyarakat serta mendorong pemerintah lokal untuk meningkatkan inovasi sebagai konsekuensi persaingan antar daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah menuntut tersedianya dana bagi pembiayaan tugas-tugas pemerintahan tersebut, yang berasal dari kemampuan penerimaan daerah yang relatif terbatas terutama dari Penerimaan Asli Daerah (PAD). Penerimaan dari PAD hanya mampu dalam membiayai pengeluaran rutin dalam prosentase yang relatif rendah, sehingga apabila pembiayaan pengeluaran pembangunan dibebankan pula pada penerimaan PAD, maka prosentase kemampuan PAD dalam membiayai pengeluaran rutin dan pembangunan semakin rendah.

Relatif rendahnya penerimaan PAD dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah menyebabkan pemerintah daerah sering menghadapi masalah terutama menyangkut adanya ketergantungan pemerintah daerah pada pemerintah pusat, karena keterbatasan kemampuan daerah dalam membelanjai tugas-tugas daerah serta peranan bantuan/sumbangan semakin besar dalam belanja daerah. Selain itu rendahnya elastisitas penerimaan dibanding elastisitas pengeluaran pembangunan menyebabkan adanya ketergantungan kepada bantuan pembangunan pemerintah pusat.

Adanya alokasi dana dari pemerintah pusat kepada daerah akan mempersempit ruang gerak berbagai kebijakan yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah. Namun sesungguhnya jika pemerintah daerah memiliki kemampuan yang besar dalam menggali sumber pendapatannya, maka dapat memperkecil 'kontrol' dari pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah.

Penerimaan Asli Daerah (PAD) sangat dipengaruhi oleh perbedaan potensi ekonomi daerah (seperti yang terukur dari nilai PDRB per kapita) serta sumber daya alam dan manusia; adanya perbedaan tersebut menimbulkan kesenjangan (disparitas) terhadap PAD yang mampu dihimpun, sehingga berakibat terhadap kemampuan dalam pembiayaan pembangunan daerah.

UU nomor 25 tahun 1999 mengatur suatu perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang berdasarkan atas hubungan fungsi berupa sistem keuangan daerah yang diatur berdasarkan pembagian kewenangan, tugas dan tanggung jawab yang telah diatur dalam UU tentang pemerintahan daerah.

UU Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah meliputi ruang lingkup pengaturan dari :

1. Prinsip-prinsip pembiayaan fungsi pemerintahan di daerah
2. Sumber-Sumber pembiayaan tugas dan tanggung jawab daerah yang meliputi :

- Pendapatan Asli Daerah
 - Dana Perimbangan
 - Pinjaman
 - Pembiayaan pelaksanaan azas dekonsentrasi bagi Propinsi
3. Pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah
 4. Sistem informasi keuangan daerah.

Prinsip pembiayaan fungsi pemerintahan di Daerah berdasarkan pembagian kewenangan, tugas dan tanggung jawab antar tingkat pemerintahan. Penyelenggaraan tugas Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi menjadi beban APBD, sedangkan tugas Pusat yang dilaksanakan oleh Daerah dalam rangka pelaksanaan azas dekonsentrasi menjadi beban APBN.

Adapun sumber-sumber penerimaan Daerah dalam rangka melaksanakan azas desentralisasi meliputi:

1. Pendapatan Asli Daerah
2. Dana Perimbangan
3. Pinjaman Daerah
4. Lain-lain penerimaan yang sah

Sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah terdiri dari:

- Hasil pajak daerah
- Hasil retribusi daerah
- Hasil perusahaan milik daerah
- Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah

Dana Perimbangan meliputi:

- Bagian daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam
- Dana Alokasi Umum
- Dana alokasi Khusus

Semua bagian dari dana perimbangan merupakan bagian dari penerimaan daerah yang masuk ke dalam APBD untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka desentralisasi, dimana bagian daerah dari masing-masing dana perimbangan sebagai berikut:

1. Bagi hasil PBB:

- 90 persen untuk daerah, dengan rincian:

- 16,2 % untuk daerah propinsi yang bersangkutan
- 64,8 % untuk daerah kabupaten/kota yang bersangkutan
- 9 % untuk biaya pemungutan

- 10 persen untuk pusat (dibagikan kepada seluruh kabupaten dan kota) dengan alokasi pembagian sebagai berikut:

- 65 % dibagikan secara merata kepada seluruh kabupaten dan kota.
- 35 % dibagikan sebagai insentif bagi Kabupaten dan Kota yang berhasil melampaui rencana penerimaan.

2. BPHTB:

- 80 persen untuk daerah

- 16 % untuk daerah propinsi yang bersangkutan
- 64 % untuk daerah kabupaten/kota penghasil
- 20 persen untuk pusat (dibagikan kepada seluruh kabupaten/kota) dengan alokasi berdasarkan realisasi penerimaan BPHTB.

3. Penerimaan Sumber Daya Alam

Penerimaan dari sumber daya alam sektor kehutanan, sektor pertambangan umum dan sektor perikanan dibagi dengan imbalan 80 % untuk daerah dan 20 % untuk pusat.

Penerimaan dari sektor kehutanan terdiri dari :

- a. IHPH dengan alokasi 16 % untuk provinsi dan 64 % untuk kabupaten/kota penghasil
- b. PSDH dengan alokasi 16 % untuk provinsi, 32 % untuk kabupaten/kota penghasil dan 32 % untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan dibagikan secara merata.

Penerimaan dari sektor pertambangan umum terdiri dari :

- a. *Landrent* dengan alokasi 16 % untuk provinsi dan 64 % untuk kabupaten/kota penghasil
- b. *Royalty* dengan alokasi 16 % untuk provinsi, 32 % untuk kabupaten/kota penghasil dan 32 % untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan dibagikan secara merata.

Penerimaan dari sektor perikanan terdiri dari :

- a. Pungutan pengusaha perikanan
- b. Pungutan hasil perikanan

Penerimaan dari sektor pertambangan minyak dibagi dengan imbalan 85 % untuk pusat dan 15 % untuk daerah dibagi dengan rincian :

- a. 3 % untuk provinsi yang bersangkutan
- b. 6 % untuk kabupaten/kota penghasil dan
- c. 6 % untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan

Penerimaan dari sektor pertambangan gas alam dibagi dengan imbalan 70 %

untuk pusat dan 30 % untuk daerah dibagi dengan rincian :

- a. 6 % untuk provinsi yang bersangkutan
- b. 12 % untuk kabupaten/kota penghasil dan
- c. 12 % untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan

Dana alokasi umum (DAU) berfungsi sebagai pemerataan kemampuan keuangan antardaerah dengan tujuan agar daerah memiliki kemampuan yang relatif sama dalam membiayai pengeluarannya dalam pelaksanaan asas desentralisasi. Jumlah dana alokasi umum ditetapkan sekurang-kurangnya 25 % dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN dengan ketentuan 90 % untuk kabupaten/kota dan 10 % untuk provinsi.

Penghitungan dana alokasi umum dilakukan oleh Sekretariat Bidang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah, dimana dalam alokasi dana umum untuk provinsi dan kabupaten/kota akan digunakan Kriteria potensi daerah dan kebutuhan obyektif daerah. Kriteria potensi daerah tercermin dari penerimaan PAD, bagian dari PBB, BPHTB dan sumber daya alam, sedangkan kebutuhan obyektif pengeluaran daerah dicerminkan oleh luas daerah, keadaan geografi dan jumlah penduduk.

Dana perimbangan lainnya adalah dana alokasi khusus yang bersumber dari APBN untuk membantu membiayai kebutuhan khusus dengan memperhatikan tersedianya dana tersebut dalam APBN. Kebutuhan khusus merupakan kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan secara umum dengan rumus, adalah kebutuhan yang bersifat khusus yang tidak sama dengan kebutuhan daerah lain, misalnya kebutuhan dikawasan transmigrasi dan kebutuhan beberapa jenis investasi/prasarana baru, misalnya pembangunan jalan di kawasan terpencil, saluran irigasi dan atau kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional.

Disamping sumber penerimaan dari PAD dan Perimbangan Keuangan, Suatu Daerah dapat melakukan pinjaman yang berasal dari dalam negeri atau luar negeri melalui pusat untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan di daerah dengan pengaturan lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah. Dana lain yang dialokasikan dalam APBN adalah dana darurat, yang dapat diperoleh suatu daerah untuk keperluan yang mendesak misalnya jika terjadi bencana alam dan sebagainya.

III. PENUTUP

Kewenangan yang dimiliki kabupaten/kota membawa beberapa konsekuensi antara lain berupa konsekuensi terhadap keuangan serta konsekuensi terhadap sumber daya manusia, selain itu pemerintah daerah harus meningkatkan kemampuan manajemen otonomi daerah dalam menghadapi persaingan antardaerah dalam memberikan pelayanan publik, sehingga kompetisi antardaerah harus didasarkan pada kinerja bukan pada kebijakan. Berdasarkan konsekuensi tersebut kemungkinan permasalahan yang timbul dalam masa implementasi UU Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah antara lain : (1). Aspek pembiayaan pembangunan daerah. (2). Aspek kapasitas dan kapabilitas sumber daya manusia. (3). Aspek kerangka peraturan. (4). Aspek transparansi dan akuntabilitas. (5). Aspek institusi/kelembagaan